

Poglavlje 17 - Ekonomska i monetarna politika

- Stavovi Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji -

Mart 2021.

Ovaj dokument je sačinjen kao prezentacija početnih stavova Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlje 17 - Ekonomska i monetarna politika, a za potrebe sastanka sa predstavnicima Evropske komisije koji je održan 11. marta 2021.godine.

Zahvaljujemo se članovima radne grupe na stručnom doprinosu, Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji i Evropskoj komisiji na prilici da iznesemo svoje stavove i radujemo se budućoj saradnji.

Rezime

Srbija je u 2020. godini ostvarila zapažene makroekonomske performanse. Međutim, došlo je i do rastuće makroekonomske neravnoteže, bez jačanja kapaciteta, pa i bez vidljive namere, vlasti da sprovodi složene ekonomske politike kakve su potrebne da bi se pošlo putem trajnijeg ubrzanog rasta, u korist svih građana.

Poslovno okruženje u Srbiji u osnovi obeshrabruje domaće preduzetništvo. Slaba vladavina prava zajedno sa nejasnim linijama odgovornosti u javnoj upravi, stvaraju opštu neizvesnost kao i neefikasnu upravu. Već deceniju unazad, ekonomska politika Srbije usredsređena je na privlačenje velikih investicija, uz malo obzira prema njihovim ekološkim ili razvojnim aspektima. Po definiciji, takav pristup ne ostavlja dovoljno prostora za razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP), a baš ona u najvećoj meri čine domaću privredu.

Ozbiljna ograničenja u upravljačkom kapacitetu mogla su se videti i u kvalitetu ekonomskih politika sa kojima je Vlada odgovorila na izazove koje je donela pandemija. Iako su generalno posmatrano iz makroekonomskog ugla mere bile adekvatne, pomoć onima kojima je bila najpotrebnija pružena je po nepotrebno visokoj ceni. Umesto solidarnosti, politike Srbije u 2020. godini bile su jedinstvene u međunarodnom okruženju po tome što je ista pomoć pružana skoro svima, bez obzira na potrebe, dok su politike zdravstvene zaštite bile izuzetno ograničene.

Stavovi Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

Kao što je poznato, Srbija je 2020. godine ostvarila zapažene makroekonomske performanse, pretrpevši jedan od najmanjih padova BDP-a u Evropi (samo -1,1%). Uz to, inflacija je zadržana unutar predviđenog opsega (1,2%), devizne rezerve zemlje ostale su gotovo nepromenjene, a uprkos naglom porastu fiskalnog deficita, nivo javnog duga je zadržan ispod granice Mastroškog kriterijuma od 60% BDP-a. Posle kratke diskusije o faktorima koji predstavljaju pokretače rasta, u ovom tekstu ističemo nove rizike i fundamentalna, sistemska, ograničenja koja prete da naruše održivost rasta Srbije.

Tri faktora su doprinela povoljnim performansama privrednog rasta Srbije. Prvi je ekonomska struktura koja podrazumeva nizak udeo privrednih grana koje su najviše pogođene krizom, poput turizma i zabave, ali i visok udeo onih najmanje pogođenih, poput javnih službi i poljoprivrede.¹ Takođe, fiskalni prostor stvoren proteklih godina omogućio je povećanje fiskalnog deficita na 8% BDP-a, a da pritom pristup Srbije međunarodnim tržištima kapitala nije bio ugrožen. Ova u velikoj meri redistributivna potrošnja nastala je posle (i povrh) naglog povećanja zarada u javnom sektoru uvedenog krajem 2019. godine što je sve zajedno značajno pomoglo da se nivo potrošnje održi tokom krize.²

Konačno, i možda najvažnije, Srbija je u 2020. godinu ušla uz privredni rast koji već neko vreme hvata zalet vođen prvenstveno sve značajnijim nivoom stranih direktnih investicija, i kojem su se u skorije vreme pridružile i povećane javne investicije. Delovanje ovih faktora nije značajno oslabilo u 2020. godini. Velika zainteresovanost stranih investitora u dobroj meri se objašnjava ogromnim jazom između proizvodnog potencijala Srbije i nivoa zarada. Nakon gotovo decenije u kojoj su zarade uglavnom stagnirale, region Zapadnog Balkana postao je veoma atraktivan u poređenju sa konkurentima - novim članicama EU i Dalekim istokom. Tamo, realne zarade beleže dugoročni rast. Takođe, čini se da Srbija ima koristi od svog geopolitičkog položaja – nalazi se na pragu EU, a ipak je snažno povezana sa drugim regionalnim trgovinskim blokovima. Beograd posebno uživa u velikom rastu ulaganja u nekretnine, što se barem delimično objašnjava geografskim položajem.

Međutim, i ovaj zamah praćen je rastom makroekonomskih neravnoteža, odsustvom napretka u upravljačkom kapacitetu vlasti, kao i namere da se sprovede složene ekonomske politike potrebne za rešavanje osnovnih strukturnih problema. Deficit tekućeg računa bilansa plaćanja više je nego udvostručen; realni kurs apesira, dok je zavisnost Srbije od inostranog kapitala među najvišima u Evropi. Što je najvažnije, tržište kvalifikovane radne snage očigledno sve više postaje usko grlo - sa naglim porastom jediničnih troškova rada u industriji (23,5%) tokom 2017-2019. godine, dok je prosečna produktivnost rada u industriji zapravo opadala, a u ukupnoj privredi stagnirala. Prevelik udeo u ukupnim investicijama čini gradnja koja podstiče domaću potražnju ali ne daje proporcionalni doprinos uvećanju proizvodnog kapaciteta zemlje. U međuvremenu, domaće investicije su i dalje alarmantno niske, bez značajnih politika koje bi podržale njihovu produktivnost.

Zapravo, poslovno okruženje u Srbiji obeshrabruje domaće preduzetništvo. Slaba vladavina prava zajedno sa nejasnim linijama odgovornosti u javnoj upravi, stvara generalno neizvesno okruženje sa neefikasnom upravom. Poslovanje preduzeća previše često zavisi od paralelnih linija odlučivanja u javnim politikama, što dodatno podstiče politizaciju. Među mnogim posledicama pomenutog je i to što

¹ Na ovakvu strukturu tokom 2020. godine povoljno su uticali trendovi međunarodne trgovine – rast cene poljoprivrednih proizvoda, proizvoda od metala i pad cena energenata .

² Povećanja plata su takođe imala direktan, u suštini računovodstveni pozitivan efekat na BDP od skoro 1 p.p.

se u velikoj meri obeshrabruju preduzetništvo i ulaganja malih i srednjih preduzeća, dok se javna uprava dodatno oslabljuje na duži rok. Takođe, politike kojima se jača konkurentnost, povećavaju koristi, ili ublažavaju negativne posledice stranih investicija marginalnih su razmera.

U stvari, ključne politike privlačenja investicija imaju suprotan efekat. Decenijski fokus usmeren ka privlačenju velikih investitora uz malo osvrtnja na ekološke ili razvojne faktore, po definiciji opterećuje mala i srednja preduzeća koja pretežno čine domaću privredu. Umesto rešavanja sistematskih administrativnih barijera, crvenim tepihom koji se postavlja (samo) velikim, uglavnom stranim, investitorima te barijere se zaobilaze. To je pogotovo sada sve teže opravdati, budući da stopa nezaposlenosti pada na jednocifreni nivo, delom i zbog intenzivnog iseljavanja. Domaća privreda, koja već pati od dobro poznatih nedostataka malih i srednjih preduzeća, ovakvim politikama se stavlja u dodatno nepovoljan položaj, kako u situacijama kada su joj je neophodni pomoć i resursi države, tako i u naporima da obezbedi kvalifikovanu radnu snagu.

Odgovor makroekonomske politike na izazove koje je donela pandemija takođe je odražavao važna ograničenja administrativnih kapaciteta države. Iako su ekonomske mere kao odgovor na pandemiju generalno posmatrano bile adekvatne, imale su nepotrebno visoku cenu i bile jedinstvene u 2020. godini u gotovo potpunom odsustvu napora da se pomoć usmeri ka preduzećima i delovima stanovništva kojima je podrška najpotrebnija. Tek u trećem paketu koji je trenutno u primeni veća pomoć je pružena najpogođenijim sektorima, ali kao deo opet preterano širokog paketa pomoći za privatni sektor u celini, koji teško da će moći da bude delotvoran. Umesto da razvija mehanizme kojim bi pružala istinski solidarnu, odgovarajuću, podršku segmentima privrede i stanovništva koje bi potrebne mere zaštite javnog zdravlja najviše pogađale, Srbija se opredelila da same zdravstvene mere budu manje restriktivne. Nažalost, ne postoje pouzdani podaci o ceni ove politike u smislu uticaja na zdravlje stanovništva, a posebno medicinskih radnika.

S obzirom na to da su paketi pomoći prilično jednostavno formulisani, treba napomenuti i to da je Srbiji trebalo mnogo više vremena da ih formuliše i primeni nego bilo kojoj drugoj državi u regionu. U stvari, prva dodatna likvidnost počela je da stiže do preduzeća tek na samom kraju prvog zaključavanja. Nema sumnje da je ovo rezultat uskih grla koja nastaju zbog preterano centralizovanog i k tome paralelnog procesa odlučivanja o javnim politikama.

Da bi izgradila temelje održivog rasta, Srbija mora svim preduzetnicima i investitorima, kako domaćim, tako i stranim, velikim i malim, da omogući jednake uslove, uokvirene jasnim principima i pravilima. Potrebno je da se ozbiljno suprotstavi politizaciji, reketiranju i korupciji i izgradi poverenje javnosti u administrativne kapacitete za decentralizovano i principijelno vođenje politika. Samo tako Srbija može razviti konstruktivnu javno-privatnu saradnju kakva uklanja uska grla, povećava produktivnost i promoviše cirkulaciju znanja, a ne odliv mozgova. Samo tako, privreda Srbije može da dostigne konkurentnost i otpornost neophodnu za članstvo u EU.

O Radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlje 17

CEVES-a je koordinator radne grupe za poglavlje o Ekonomskim politikama od decembra 2020. godine. Članovi radne grupe su i dr Milojko Arsić, profesor na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, dr Petar Veselinović, dekan na Ekonomskom fakultetu u Kragujevcu, dr Milan Nedeljković, dekan na FEFA, Beograd, Miloš Janjić, predstavnik CEP-a, Branko Drčelić, predstavnik NALED-a, Kori Udovički, CEVES, Koordinator RG je Velibor Tatić, CEVES.